

Estimativas preliminares dos preços

O que é?

1. São as estimativas preliminares dos preços dos itens a contratar feitas com base no levantamento de mercado, **no intuito de apoiar a análise de viabilidade da contratação**, em especial com respeito à relação de custo-benefício da contratação (1).

Consideração

2. A estimativa de preços nos estudos técnicos preliminares tem por objetivo a análise de viabilidade da contratação, logo poderá haver necessidade de refinar a estimativa elaborada nesta etapa (em especial, para contratações complexas) (2).

Estimativas inadequadas de preços

- 3. Risco:** Coleta insuficiente de preços ou falta de método para realizar a estimativa, **levando** a estimativas inadequadas, **com consequente** utilização de parâmetro inadequado para análise da viabilidade da contratação e dificuldade de justificar as estimativas quando questionados por partes interessadas.
- 4. Sugestão de controle interno:** Órgão deve publicar normativo estabelecendo procedimento consistente para elaboração de estimativas de preço (3).
- 5. Sugestão de controle interno compensatório:** A equipe de planejamento da contratação deve elaborar memória de cálculo das estimativas de preço, **considerando uma cesta de preços** (4), podendo utilizar-se das diretrizes contidas na Orientação Técnica 01/2010 da comunidade TIControl disponível em <http://www.ticontrole.gov.br/portal/pls/portal/docs/1412832.PDF>.

Dificuldade de obtenção de informações para realizar a estimativa

- 6. Risco:** Fornecedores não respondem às solicitações de cotação ou informam preços irreais, **levando** a estimativas inadequadas, com as consequências já mencionadas.
- 7. Sugestão de controle interno:** Ao fazer a solicitação de propostas ao mercado por meio de ofício, a equipe de planejamento deve notificar os fornecedores da obrigatoriedade legal da apresentação de propostas com orçamentos válidos (5).
- 8. Risco:** Utilização de especificações técnicas não padronizadas, **levando** a dificuldade de encontrar referências de preços em contratos públicos, **com consequente** estimativa de preços inadequada e suas consequências.
- 9. Sugestão de controle interno:** A equipe de planejamento utilizará as especificações padronizadas pelo OGS sempre que estas existirem e atenderem às suas necessidades (6).

Fundamentação:

1

BRASIL. Lei nº 8.666, de 21 de junho de 1993.

- Art. 6º Para os fins desta Lei, considera-se: IX - Projeto Básico - conjunto de elementos necessários e suficientes, com nível de precisão adequado, para caracterizar a obra ou serviço, ou complexo de obras ou serviços objeto da licitação, elaborado com base nas indicações dos estudos técnicos preliminares, que assegurem a viabilidade técnica e o adequado tratamento do impacto ambiental do empreendimento, e que possibilite a avaliação do custo da obra e a definição dos métodos e do prazo de execução, devendo conter os seguintes elementos: (...) f) orçamento detalhado do custo global da obra, fundamentado em quantitativos de serviços e fornecimentos propriamente avaliados;

BRASIL. Tribunal de contas da União. Guia de Boas Práticas em Contratação de Soluções de Tecnologia da Informação - Riscos e Controles para o Planejamento da Contratação - versão 1.0.

- p. 95. São as estimativas preliminares dos preços dos itens a contratar feitas com base no levantamento de mercado, no intuito de apoiar a análise de viabilidade da contratação, em especial com respeito à relação de custo-benefício da contratação.

2

BRASIL. Tribunal de contas da União. Guia de Boas Práticas em Contratação de Soluções de Tecnologia da Informação - Riscos e Controles para o Planejamento da Contratação - versão 1.0.

- p. 96. 1) No caso de contratações mais simples (e.g. contratação de número pequeno de pen drives), em função da baixa complexidade na elaboração dos estudos técnicos preliminares, a elaboração da estimativa preliminar dos preços da contratação se confunde com o procedimento de estimar os preços no âmbito do termo de referência ou do projeto básico (vide item "6.3.9. Estimativas dos preços"). Ou seja, a estimativa de preços feita nos estudos técnicos preliminares é aproveitada no termo de referência ou projeto básico. 2) Entretanto, no caso de licitações mais complexas (e.g. contratação de solução de ERP), as estimativas preliminares produzem preços necessários para a análise de viabilidade, mas que devem ser refinados durante a elaboração do termo de referência ou do projeto básico.

3

BRASIL. Tribunal de Contas da União. Acórdão 4.695/2012-TCU-Plenário.

- 9.2.6.3. estabelecimento de procedimento formal de elaboração das estimativas de preços dos itens a contratar, de modo que se utilizem diversos preços na elaboração de cada estimativa e se documente a elaboração das estimativas no processo de contratação;

BRASIL. Advocacia-Geral da União. Publicações da Escola da AGU. Pareceres dos Grupos de Trabalho de Licitações, Contratos e Convênios do Departamento de Consultoria da Procuradoria-Geral Federal - 2012. Parecer 02/2012/GT359/DEPCONS/PGF/AGU.

- CONCLUSÃO DEPCONS/PGF/AGU N 02/2012 (...) II - COM O INTUITO DE DISCIPLINAR A CORRETA INSTRUÇÃO DOS AUTOS COM A PESQUISA DE PREÇO ADEQUADA, É RECOMENDÁVEL QUE A ADMINISTRAÇÃO EDITE ATO NORMATIVO INTERNO, DISCIPLINANDO, OS SEGUINTE ASPECTOS: A) INDICAÇÃO DO SETOR RESPONSÁVEL PELA REALIZAÇÃO DA PESQUISA DE PREÇOS; B) DEFINIÇÃO DE MODELO DE FORMULÁRIO DE PESQUISA DE PREÇOS, QUE IMPOÑHA A INDICAÇÃO DA EMPRESA CONSULTADA, COM A SUA QUALIFICAÇÃO COMPLETA, RAMO EMPRESARIAL A QUE SE DEDIQUE, E INDICAÇÃO DOS SEUS SÓCIOS; C) DETERMINAÇÃO DE PADRÃO DE ANÁLISE DAS PESQUISAS DE PREÇOS, E A RESPONSABILIDADE PELA EXECUÇÃO DESTES ESTUDO.

4

BRASIL. Tribunal de Contas da União. Acórdão 2.170/2007-TCU-Plenário.

- [Voto] 32. Esclareço que preço aceitável é aquele que não representa claro viés em relação ao contexto do mercado, ou seja, abaixo do limite inferior ou acima do maior valor constante da faixa identificada para o produto (ou serviço). Tal consideração leva à conclusão de que as estimativas de preços prévias às licitações, os valores a serem aceitos pelos gestores antes da adjudicação dos objetos dos certames licitatórios, bem como na contratação e posteriores alterações, por meio de aditivos, e mesmo os parâmetros utilizados pelos órgãos de controle para caracterizar sobrepreço ou superfaturamento em contratações da área de TI devem estar baseados em uma "cesta de preços aceitáveis". A velocidade das mudanças tecnológicas do setor exige esse cuidado especial. 33. Esse conjunto de preços ao qual me referi como "cesta de preços aceitáveis" pode ser oriundo, por exemplo, de pesquisas junto a fornecedores, valores adjudicados em licitações de órgãos públicos - inclusive aqueles constantes no Comprasnet -, valores registrados em atas de SRP, entre outras fontes disponíveis tanto para os gestores como para os órgãos de controle - a exemplo de compras/contratações realizadas por corporações privadas em condições idênticas ou semelhantes àquelas da Administração Pública -, desde que, com relação a qualquer das fontes utilizadas, sejam expurgados os valores que, manifestamente, não representem a realidade do mercado. 34. Assim, não somente os "preços praticados no âmbito da Administração Pública", conforme redação dos subitens 9.3.1 e 9.3.3 do acórdão recorrido, devem ser tomados como referência pelos gestores do MCT ao aferir os valores ofertados pelas empresas NT Systems e Redisul, mas sim todos aqueles considerados válidos - que não representem viés - para a faixa de preços aceitável. Cabe, portanto, retirar tal expressão dos mencionados subitens do Acórdão nº 2.400/2006 - Plenário, para que a pesquisa de preços a ser efetivada pelos gestores do Ministério, em conjunto com as contratadas, se amolde aos parâmetros considerados válidos pelo Tribunal (conforme indicados no item precedente deste voto). 35. No que tange ao texto constante do item 10 do Voto Revisor apresentado pelo Ministro-Substituto Augusto Sherman Cavalcanti, de que teria "ocorrido uma leitura inadequada de que os preços praticados na Administração Pública seriam o único parâmetro", nota-se, a partir do raciocínio que desenvolvi nos itens precedentes, que os preços de contratação em órgãos públicos não podem, por um lado, ser ignorados, nem, por outro, serem utilizados como parâmetro único para se aferir sobrepreço ou superfaturamento. O que defendo, repito, é a construção de uma "cesta de preços aceitáveis" que auxiliem os gestores e os órgãos de controle a identificar quais preços podem ser considerados como sendo de mercado. 36. Além disso, qualquer comparação deve ser feita em épocas próximas e, especialmente com relação a serviços, levando-se em conta as condições de contratação específicas de cada caso analisado (fatores a serem considerados: quantidade contratada, necessidade de parcelamento na entrega do produto, local de entrega do produto ou da prestação do serviço, impostos incidentes nesse local, exigências de qualificação da equipe técnica, condições e local para prestação de assistência técnica pelo contratado, entre tantos outros). 37. Destaco que a utilização de fontes que não sejam capazes de espelhar o mercado de TI para produtos com certa complexidade ou serviços fornecidos para o setor público- como sites na Internet, inclusive internacionais -, pode servir apenas como mero indicativo para o gestor ou para os agentes de controle, sem que sirvam, por si sós, para imputação de sobrepreço ou superfaturamento.

BRASIL. Tribunal de Contas da União. Acórdão 819/2009-TCU-Plenário.

- 1.7.2. faça o orçamento do objeto a ser licitado com base em "cesta de preços aceitáveis" oriunda, por exemplo, de pesquisas junto a cotação específica com fornecedores, pesquisa em catálogos de fornecedores, pesquisa em bases de sistemas de compras, avaliação de contratos recentes ou vigentes, valores adjudicados em licitações de outros órgãos públicos, valores registrados em atas de SRP e analogia com compras/contratações realizadas por corporações privadas, desde que, com relação a qualquer das fontes utilizadas, sejam expurgados os valores que, manifestamente, não representem a realidade do mercado, à luz do art. 6º, inc. IX, alínea "f", da Lei nº 8.666/93 (nessa linha, itens 32 a 39 do voto do Acórdão nº 2.170/2007-P);

5

BRASIL. Lei nº 8.078, de 11 de setembro de 1990.

- Art. 40) O fornecedor de serviço será obrigado a entregar ao consumidor orçamento prévio discriminando o valor da mão-de-obra, dos materiais e equipamentos a serem empregados, as condições de pagamento, bem como as datas de início e término dos serviços. § 1º Salvo estipulação em contrário, o valor orçado terá validade pelo prazo de dez dias, contado de seu recebimento pelo consumidor. § 2º Uma vez aprovado pelo consumidor, o orçamento obriga os contraentes e somente pode ser alterado mediante livre negociação das partes. § 3º O consumidor não responde por quaisquer ônus ou acréscimos decorrentes da contratação de serviços de terceiros não previstos no orçamento prévio.

6

BRASIL. Lei nº 8.666, de 21 de junho de 1993.

- Art. 15. As compras, sempre que possível, deverão: I - atender ao princípio da padronização, que imponha compatibilidade de especificações técnicas e de desempenho, observadas, quando for o caso, as condições de manutenção, assistência técnica e garantia oferecidas;
- Art. 11) As obras e serviços destinados aos mesmos fins terão projetos padronizados por tipos, categorias ou classes, exceto quando o projeto-padrão não atender às condições peculiares do local ou às exigências específicas do empreendimento.